

**國際特赦組織香港分會就《2007 年成文法(雜項規定) 條例草案》中
涉及《公安條例》的修訂提交的意見**

基本立場

- 1．國際特赦組織香港分會歡迎香港特區政府根據終審法院的裁決，將「公共秩序」從《社團條例》第 2(4)條、《公安條例》第 2(2)條及將「ordre public」從《社團條例》(香港法例第 151 章)及《公安條例》(香港法例第 245 章)的英文文本中刪去。
- 2．國際特赦組織香港分會憂慮，單靠刪去釋義中「公共秩序」及條例中「ordre public」一詞，並未能令法例符合有關的國際人權標準。本會同時對政府未有就《公安條例》修訂展開全面的公眾諮詢表示遺憾。本會呼籲當局落實聯合國人權委員會於 1999 年所作的建議，全面檢討及修訂該條例，使其條文符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十一條的規定。

修訂的基礎

- 3．集會自由是民主開放社會的基石。香港居民的集會自由，分別於《公民權利和政治權利國際公約》第 21 條、《基本法》第 27 條及《香港人權法案條例》第 17 條得到保障。此等基本權利雖非絕對，但任何對此等權利的限制，都必須有明確的法律規定及極其充分的必要性，以確保這些權利不被壓抑。換句話說，警方協助集會及遊行的舉行應屬常態，而反對集會及遊行的舉行，只能在極其例外的情況下才能提出；警方對集會及遊行施加條件或限制的權力，亦應受到嚴謹的監察，並應由獨立的司法機構作出裁決。
- 4．有論者認為，世界各地——特別是西方民主國家——都有法律管制集會及遊行，故香港的《公安條例》並無不妥。本會重申，雖然集會自由並非絕對，但香港現行的《公安條例》與國際標準仍有距離，包括管制的範圍、程序、罰則等，本會將會在下部份一一闡述。

修訂建議

除了是次由行政當局提出刪去兩條法例的英文文本中「ordre public」及釋義部分中「公共秩序」一詞的建議外，本會同時促請立法會及行政當局全面檢討及修訂《公安條例》，包括：

1) 加入「公共秩序」的釋義

終審法院在梁國雄及其他人訴香港特別行政區一案的判決中，已對「公共秩序」的定義作出詮釋¹。當局應在修訂《公安條例》時，同時加入終審法院對「公共秩序」的釋義，增強法律的明確性，讓社會各界都能有所適從。

2) 放寬遊行及集會人數

本地經驗說明，即便遊行及集會人數分別超過 30 及 50 人，它們對公共秩序的影響仍然是極微；事實上，在繁忙時間於主要街道等待過馬路的人數已隨時超過 100 人。本會建議法例的豁免範圍，應由現時不超過 30 人的遊行及 50 人的集會，放寬至不超過 100 人的遊行及 200 人的集會。

3) 放寬通知限期

通知限期應由在不遲於遊行及集會開始 7 日前作出，縮短為不遲於開始前 72 小時通知即可；此段時間足以讓警方調配足夠的人手維持秩序，也能讓組織者享有足夠的彈性，確保集會自由不受過份的限制。

4) 簡化通知程序

根據現行條例，要就公眾集會及遊行向警方作出意向通知，作出通知的人或其代表必須將通知交付「主管警署的人員」，亦即要求當事人或其代理人要親身到警署交付有關文件，程序煩瑣。本會建議修訂法例，容許當事人透過郵寄、傳真及網上電子表格方式以作意向通知，方便市民。

5) 警方如要反對遊行、集會，須在合理的時間內提出

根據現行條例，警方在收到遊行、集會通知後，如要反對的話，須不遲於遊行及集會開始前 48 小時，發出反對通知；如警方接納少於 7 天前、但不少於 72 小時的通知時，警方須不遲於遊行及集會開始前 24 小時發出反對通知；如警方接納少於 72 小時的通知時，警方則須不遲於遊行及集會開始時發出反對通知。如警方未有在以上限期內發出反對通知，即可當警方已發出「不反對通知書」。

組織遊行、集會很多時要求預先的動員及宣傳，特別是如建議 (2) 中所指超過 100 人的遊行及 200 人的集會，組織者可能需要至少一至兩星期的時間準備。如組織者只能在遊行、集會 48 小時前才獲得警方的（不）反對通知書，這期間會對組織者構成重大的不確定因素，嚴重窒礙遊行、集會的準備工作，削弱市民組織遊行、集會的權利。

本會建議修訂條例，明文確定組織者只要在建議 (3) 中所指的時限前通知警

¹終審法院在梁國雄及其他人訴香港特別行政區一案的判案書摘要中譯本第 9 段：「“公眾秩序 [public order]” 在法律與秩序上的涵義是維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序，這是相當確實的。」

方，而不用等待警方發出「不反對通知書」，其集會、遊行即被視為合法。如警方要提出反對的話，最遲須於接到集會、遊行通知後的七日內或所知會的集會、遊行開始時間前 48 小時（以最早的時間為準）提出反對。這項措施保留了警方反對集會、遊行的權力，同時也確保組織者有合理的時間為集會、遊行作準備或為警方的決定安排上訴。進一步而言，當局應修改現行涉及發出反對通知的機制，規定警方如要反對所知會的集會、遊行，必須向司法機構提出申請，由司法機構作出裁決。

6)「非法集結」應予廢除

根據現行條例，凡 3 人或以上集結一起，令人「合理地害怕」有可能破壞社會安寧，即屬「非法集結」，最高可被判監 5 年。事實上，會危害他人身體安全及財產和破壞社會安寧的行為，如搶劫、傷人、縱火等，早已有其他刑事條文所禁止，亦同時附有具阻嚇性的罰則。《公安條例》中「非法集結」一罪實在有多此一舉之嫌；其欠缺具體的定義亦會賦予執法當局過大的權力，不合理地限制市民的集會自由。

7) 進一步定義「他人的權利和自由」

雖然當局建議刪去釋義部分中的「公共秩序」及英文文本中的「ordre public」，然而警方仍可根據《公安條例》，以「維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由」為由，反對遊行和集會的申請；當中「公共秩序」經終審法院的判決後，其涵義已得到進一步的明確；唯「保護他人的權利和自由」仍缺乏清晰、明確的定義，容易被用作任意限制集會自由的工具。事實上，終審法院在梁國雄及其他人訴香港特別行政區一案的判決中，亦指出這條件定義廣闊及不精確、可能違憲¹。要強調的是，集會與遊行自由是受國際人權公約、《基本法》與《人權法》所保障的基本權利，具有超然的地位；任何對這些權利的限制，都必須有明確的法律規定及極其充分的必要性，不能簡單地以「平衡各方利益」作為限制這些基本權利的準則。本會建議，立法會應同時檢討條例中對「保護他人的權利和自由」的定義，讓社會充分了解當局在限制集會自由時的準則。



國際特赦組織香港分會

二零零七年六月十五日

（聯絡人：胡浩堂先生，電話：2300-1250；傳真：2782-0583）

¹終審法院在梁國雄及其他人訴香港特別行政區一案的判案書第 88 段：「As the meaning of the expression in the ICCPR has been incorporated into the Ordinance by s.2(2), it can be seriously argued that in the context of the Commissioner's statutory discretion to restrict the right of peaceful assembly, a purpose based on a notion of such wide and imprecise import does not satisfy the constitutional requirement of "prescribed by law".」